

転換期にある鳥取市財政の現状と課題

藤 田 安 一*

は じ め に —— 問題の所在 ——

I 現在の鳥取市財政における歳入・歳出構造とその特徴

1. 現在鳥取市の歳入構造とその特徴

2. 現在鳥取市の歳出構造とその特徴

II 鳥取市における公共事業の展開と市債残高の累積

III 財政指標からみた鳥取市財政の特徴

IV 鳥取市における人件費の抑制と市直営業務の委託化の推進

V 転換期にある鳥取市財政

お わ り に —— 鳥取市財政の今後の課題と展望 ——

は じ め に —— 問題の所在 ——

現在（2000年度末）、国と地方自治体を合わせた公債残高は、実に645兆円にものぼり、2001年度末では666兆円に達する見込みとなっている。国民1人当たり約524万円の借金を背負っている計算になる。2000年度公債残高645兆円のうち、364兆円は国債、130兆円は地方債であり、地方債残高は国債残高の約3分の1に当たる。だが、量・率だけ比較して、地方自治体は国より「まだ、ましだ」と言って済ますことはできない。はるかに、地方自治体は国より多くの仕事を行っており、その仕事はおよそ住民生活に直接関係する。それだけに、地方自治体の財政危機は住民生活に深刻な問題を投げかけざるをえない。

加えて、2000年度から実施された介護保険制度は、その実施主体が市町村となり、また一つ重要な社会保障を自治体が担うことになった。しかし、政府の宣伝のわりには介護保険制度が順調に運用されているわけではなく、要介護認定の段階から介護サービスの利用段階に至るまで、種々の問題点が指摘されてきた。なかでも、介護保険料の負担と介護サービスの1割負担の2重の負担は、介護サービスの利用者にとって重く、時には耐えがたい苦痛となっている。そのため、財政的に保険料の軽減措置を講じようとする地方自治体が、最近増えてきている。さらに、介護保険の枠内では不十分だとして、「上乗せ」「横だし」という市町村独自の介護サービスを提供している自治体も少なくない。いずれの場合も、介護保険の実施は市町村財政への関心を高める契機となっている。

他にも、国民健康保険料の滞納問題は、ここ数年来、市町村財政にとっての悩みの種でありつづけているし、現在具体的に検討されつつある市町村合併は、自治体財政危機の克服が一つの重要な

* FUJITA Yasukazu 経済学（財政金融論，日本経済論）専攻

課題とされているだけに、一層市町村財政への関心を高めざるをえない。これら、現在起こっている諸問題に対して、市町村財政はどのように対処しようとしているのであろうか。本稿の課題は、こうした問題意識のもとで、鳥取市財政の現状を正しく把握し、今後、鳥取市財政が対応しなければならない課題を明らかにしようとするものである。

まず、簡単に鳥取市の概況を説明しておこう。

鳥取市は、鳥取県東部にあり、千代川によって形成された鳥取平野の中心部に位置している。北は日本海に面し、東は岩美郡、西は気高郡、南は八頭郡に接した、面積237.09km²、人口約15万3000名（2000年度現在）の都市である。鳥取市における土地利用の状況を地目別にみると、山林原野が56.6%、宅地が8.6%、水面河川が7.7%、道路が4.2%となっている。

鳥取市の年間総生産額は、2000年度において6733億円であり、そのうち第1次産業が59億円、第2次産業が2,086億円、第3次産業が4,588億円である。年間総生産額を100とした場合の割合は、第1次産業が0.9%、第2次産業32.5%、第3次産業71.5%であり、年々第1次産業の割合が減少していきつつあるのが目だつ。現在（2000年度）産業別の就業人口の割合においては、第1次産業が5.4%、第2次産業が28.3%、第3次産業が66.3%となっており、傾向的に第1次産業の減少、第2次産業の停滞、第3次産業の増加を示している。特に、第1次産業とは逆に、第3次産業では、1985年の4万1400人から2000年には5万800人へと急激な就業人口の増加が起きている。

鳥取市民の所得額については、年間総所得額4660億円（2000年度）であり、市民1人当たりの所得額は304万6000円となっている。近年、順調に伸びてきているとはいうものの、全国の1人当たり平均所得額312万1000円と比較すると、都市部のわりには低位の状況にある。

以上、簡単に本稿の問題意識と研究対象である鳥取市について概説した。つぎに、本題である鳥取市の財政分析に入ろう。

I 現在の鳥取市財政における歳入・歳出構造とその特徴

1. 現在鳥取市の歳入構造とその特徴

現在2000年度における鳥取市の予算総額は、973億4847万円であり、そのうち一般会計は、61%に当たる592億3000万円、特別会計は39%の381億1847万円となっている。みるように、特別会計は一般会計の4割の大きさであり重要な存在ではあるが、本稿では分析対象をしぼるため、予算の要である一般会計をとりあげ、現在の鳥取市財政における歳入・歳出構造の特徴を明らかにしよう。

表1をみられたい。これは1997年度から1999年度における鳥取市の一般会計歳入決算構造を示したものである。表にしたがって、その特徴を1999年度でみると、鳥取市では歳入の第1位が市税であり、歳入総額の30.7%を占めている。2位が地方交付税の15.2%、3位が市債の14.2%、4位が国庫支出金の11.4%となっており、この4者だけで歳入総額の71.5%を占めている。

これを、1989年から現在までの推移でみると、図1のようになる。みるように、市税の伸び率に対して、地方交付税や国庫支出金、地方債などの依存財源の伸び率が年々高くなっているのがわかる。とくに近年、市債である地方債の割合が大きくなっているのが特徴である。これが、現在鳥取市財政の歳入構造における第1の特徴である。なんといっても、現在2000年の地方債発行額108億9500万円は、1989年の33億9500万円に比べると、実に3.2倍もの伸びとなっている。

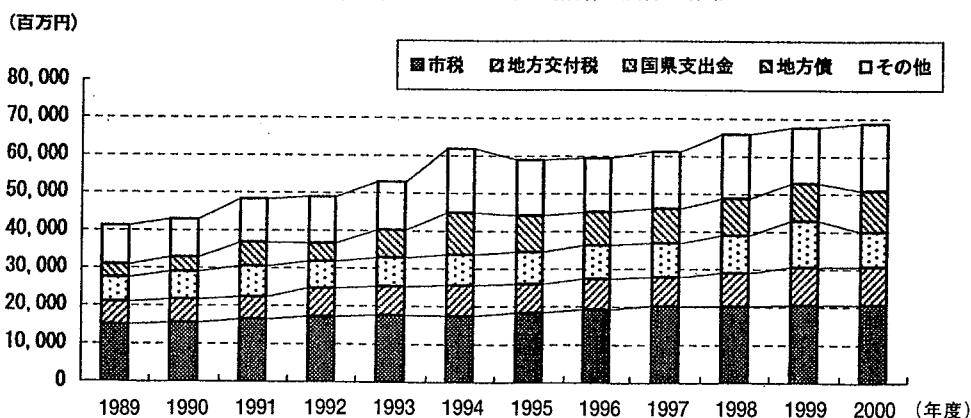
表1 鳥取市における一般会計歳入決算

(単位:千円・%)

区 分	1999年度		1998年度		1997年度	
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比
市 税	20,396,818	30.7	20,212,547	31.1	20,123,216	33.4
分担金及び負担金	1,402,351	2.1	1,420,553	2.2	1,320,714	2.2
使用料及び手数料	951,148	1.4	945,897	1.5	980,126	1.6
財 産 収 入	75,133	0.1	153,833	0.2	213,033	0.4
寄 附 金	13,639	0.0	24,143	0.0	21,847	0.0
繰 入 金	1,778,080	2.7	4,921,827	7.6	3,170,355	5.3
繰 越 金	1,968,318	3.0	834,776	1.3	955,994	1.6
諸 収 入	5,314,616	8.0	5,865,151	9.0	6,503,217	10.8
計	31,900,103	48.0	34,378,727	52.9	33,268,502	55.3
地 方 譲 与 税	464,215	0.7	440,005	0.7	701,618	1.1
利子割交付金	198,917	0.3	180,050	0.3	231,006	0.4
地方消費税交付金	1,622,466	2.4	1,721,721	2.7	380,881	0.6
ゴルフ場利用税交付金	39,646	0.1	45,446	0.1	49,390	0.1
自動車取得税交付金	265,190	0.4	269,340	0.4	291,249	0.5
特別地方消費税交付金	50,963	0.1	48,146	0.1	48,364	0.1
地方特例交付金	474,019	0.7	-	-	-	-
地 方 交 付 税	10,100,808	15.2	8,735,829	13.5	7,597,960	12.6
交通安全対策特別交付金	36,417	0.0	36,324	0.0	35,949	0.1
国庫支出金	7,592,886	11.4	6,101,308	9.4	5,569,692	9.2
県 支 出 金	4,320,032	6.5	3,413,433	5.2	3,136,844	5.2
市 債	9,452,600	14.2	9,566,200	14.7	8,889,200	14.8
計	34,618,159	52.0	30,557,802	47.1	26,932,153	44.7
合 計	66,518,262	100	64,936,529	100	60,200,655	100

(出典) 鳥取市監査委員「平成11年度鳥取市歳入決算及び基金運用状況審査意見書」2000年10月30日, 66ページ。

図1 鳥取市における一般会計歳入決算の推移



(単位:百万円)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
市税	14,946	15,413	16,350	17,106	17,521	17,429	18,296	19,290	20,123	20,213	20,397	20,619
地方交付税	5,998	6,250	5,970	7,514	7,566	8,067	7,664	8,051	7,598	8,736	10,101	10,077
国県支出金	6,424	7,251	8,120	7,111	7,594	8,181	8,498	8,964	9,102	9,928	12,352	9,217
地方債	3,395	3,833	6,163	4,851	7,347	11,076	9,669	8,752	9,168	9,808	9,893	10,895
その他	10,295	10,112	11,628	12,267	12,878	17,108	14,777	14,405	15,151	17,229	14,988	17,981

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

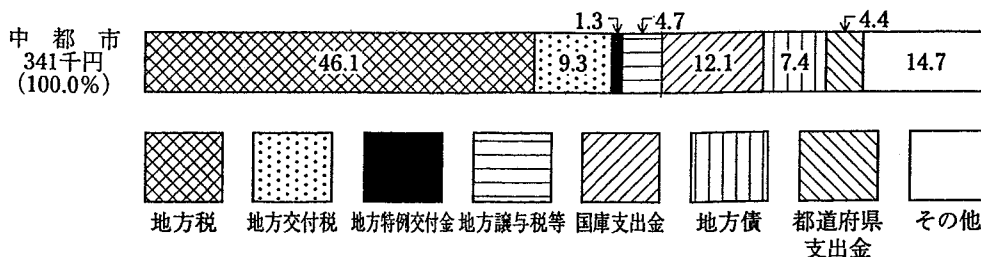
そのために、この歳入項目を自主財源と依存財源とに分類すると、表1のように、1999年度では自主財源が48.0%に対して、依存財源が52.0%となる。しかし、前年までは自主財源が依存財源を超えていたのである。それが、しだいに依存財源の割合が高くなり、ついに2000年度には両者の関係が逆転し、依存財源の割合が自主財源を超えた。これが、現在の鳥取市財政における歳入構造上の第2の特徴である。さらに、鳥取市財政の歳入を一般財源と特定財源に分けると、一般財源が48.2%、特定財源が51.8%となり、使途が決められた財源の割合が、自治体の自由裁量によって使える財源を超えている。

つぎに、全国における市の歳入との比較において鳥取市の特徴をみておこう。いま、地方自治法にしたがって市を分類すると、大都市、中核都市、中都市、小都市となる。大都市とは、地方自治法第252条の19項の指定都市をさし、札幌市、仙台市、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市の12市をいう。また中核都市とは、自治法第252条の22第1項の指定都市である秋田市、郡山市、いわき市、宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、長野市、岐阜市、静岡市、浜松市、豊橋市、豊田氏、堺市、姫路市、和歌山市、岡山市、福山市、高松市、高知市、長崎市、熊本市、大分市、宮崎市、鹿児島市をさす。それに対して、中都市とは、上記の大都市および中核都市以外の市で、人口10万人以上の市のことをいい、小都市とは、人口10万人未満の市をさす。

以上の分類にしたがうと、鳥取市は中都市に入る。そこで、他都市との比較で鳥取市財政の特徴を明らかにしようとする場合、人口も財政規模も大きく違う大都市ならびに中核都市と比較するよりも、それらがかなり類似している中都市との比較の方が有益である。

図2をみられたい。これにより中都市の歳入構造をみると、市税である地方税が全体の46.1%を占め、地方交付税が9.3%、国庫支出金が12.1%、地方債が7.4%となっている。鳥取市財政の特徴は、これとの比較でみると、鳥取市の地方税は中都市平均よりも15ポイントも低く、逆に地方交付税は6ポイントも高く、地方債も7ポイントも高く、国庫支出金はほぼ平均並となっている。ここからわかる現在の鳥取市財政における歳入構造の第3の特徴は、全国に比し、地方税が低く、地方交付税および地方債が高いという点にある。

図2 1999年度全国中都市における一般会計歳入決算の状況

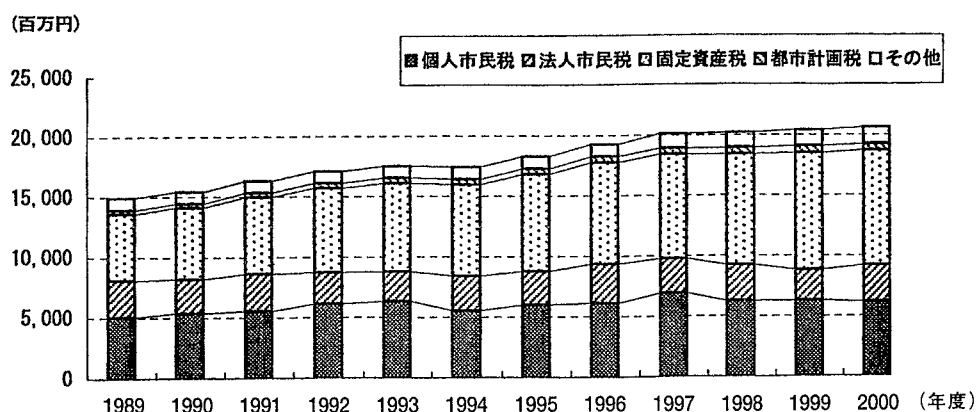


(出典) 総務省編『地方財政白書(平成13年版)』2001年、138ページより作成。

つぎに、鳥取市の歳入における市税の内訳とその推移をみておこう。図3に示したように、2000年度現在、市税206億1900万円のうち最も大きな割合を占めているのが固定資産税であり、全体の46.3%を占めるまでになっている。第2は個人市民税の29.7%、第3位は法人市民税の14.7%、第4位が都市計画税の2.6%の順である。固定資産税と市民税で市税全体の76.0%と圧倒的な割合を占め、

なかでも固定資産税だけで50%近くを占めている。さらに、図3により時系列的にみると、個人・法人市民税の伸びが停滞しているの反して、固定資産税の伸び率が著しく大きくなってきているのが近年の特徴である。ここに、バブル崩壊後の経済状態を反映して、経済不況の影響を受け易い市民税の停滞と、不況の影響が比較的少なく安定した財源である固定資産税という図式が、はっきりと現れている。

図3 鳥取市における市税の推移



(単位: 百万円)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
個人市民税	5,013	5,345	5,537	6,110	6,299	5,517	5,973	6,081	6,867	6,222	6,260	6,124
法人市民税	3,042	2,834	3,037	2,618	2,438	2,891	2,796	3,231	2,888	3,000	2,551	3,029
固定資産税	5,538	5,928	6,387	6,996	7,357	7,563	8,032	8,432	8,644	9,204	9,692	9,555
都市計画税	322	345	367	395	418	432	458	487	497	525	547	542
その他	1,031	961	986	987	1,009	1,026	1,037	1,059	1,227	1,262	1,347	1,369

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

2. 現在鳥取市の歳出構造とその特徴

つぎに、現在の鳥取市財政における歳出構造の分析に入ろう。

表2をみられたい。この表は1999年度一般会計決算額における鳥取市の財政歳出を目的別に分類したものである。その構成比の特徴をみると、支出項目の第1位は民生費であり、その構成比は歳出全体額の22.6%を占めている。第2位は土木費の17.1%、第3位は総務費の11.3%、第4位は教育費の11.2%、第5位は公債費の10.7%の順になっている。これを予算レベルで時系列的に1992年度から2000年度までの推移でみたのが表3である。表によると、傾向的に公債費と衛生費が増加し、農林水産業費と教育費が低下してきたのがわかるであろう。土木費は1995年度まで増加し、その後は低下しつつあるのが確認できる。

また、全国の中都市との比較で鳥取市の特徴をみるために、図4をかげよう。この図4と表2とを対照させることによって鳥取市の目的別歳出構造の特徴がわかる。それによると、鳥取市の割合が中都市より特に高いのは農林水産業費であり、その他は鳥取市の方が低くなっている。

つぎに、性質別からみた鳥取市財政の歳出構造の特徴を示しておこう。図5をみられたい。この図は1989年度から2000年度までの鳥取市における歳出の推移を決算レベルで示したものである。み

るように、人件費が歳出全体の割合と比べて減少しているのに対し、公債費と普通建設事業費の割合が増大している。

ここで再び、全国の中都市における歳出構造との比較で鳥取市財政の特徴をみておこう。図6をみられたい。これは、1999年度全国中都市における歳出構造を決算レベルでみたものである。人件費が歳出全体の21.8%を占め、扶助費が12.2%、公債費が10.3%、普通建設事業費が19.1%を占めている。これに対し、鳥取市の場合には図5から2000年度決算レベルで、そのパーセントを計算すると、人件費が歳出全体の11.5%、扶助費が7.5%、公債費が10.5%、普通建設事業費が30.9%となる。両者を比較すると、鳥取市の場合には全国に比べて、人件費の割合が極めて小さく、普通建設事業費が極めて大きな割合を占めているのが最大の特徴である。とりわけ、人件費が占める割合は、全国に比べ3分の1しかない。いかに鳥取市の職員数が少ないかをうかがわせる。

表2 1999年度鳥取市における一般会計歳出決算（目的別）
（単位：千円・%）

区 分	支 出 済 額		
	金 額	構 成 比	予 算 比
1 議 会 費	438,097	0.7	99.8
2 総 務 費	7,420,381	11.3	98.3
3 民 生 費	14,700,908	22.6	85.8
4 衛 生 費	5,340,583	8.1	97.5
5 農 林 水 産 業 費	4,842,396	7.4	90.5
6 商 工 費	4,271,244	6.5	98.5
7 土 木 費	11,182,584	17.1	79.3
8 消 防 費	1,591,872	2.4	100.0
9 教 育 費	7,335,712	11.2	92.0
10 災 害 復 旧 費	1,284,465	2.0	94.6
11 公 債 費	6,992,009	10.7	100.0
12 予 備 費	0	0	0
合 計	65,490,231	100	90.5

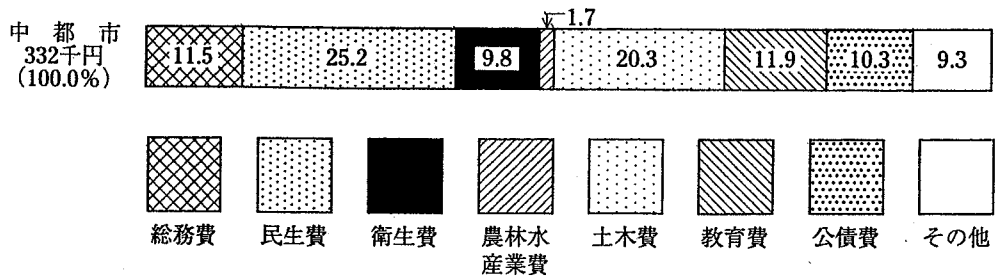
（出典）鳥取市監査委員「平成11年度鳥取市歳入決算及び基金運用状況審査意見書」2000年10月30日，71ページ。

表3 鳥取市における一般会計歳出予算割合の推移（目的別）

科 目	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度
議 会 費	1.0	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7
総 務 費	13.4	10.0	10.0	8.9	7.1	8.1	10.9	7.3	16.0
民 生 費	20.1	20.3	19.6	19.1	19.9	20.2	21.2	23.1	20.8
衛 生 費	6.5	7.2	8.7	7.4	8.3	8.7	7.6	8.6	9.7
労 働 費	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
農林水産業費	5.3	4.9	4.8	6.2	6.5	7.3	5.8	4.1	4.0
商 工 費	8.3	8.9	9.4	10.0	8.3	8.9	8.2	9.1	9.5
土 木 費	20.2	22.9	22.5	23.5	22.8	21.9	21.5	19.9	16.5
消 防 費	2.3	2.5	2.3	2.5	2.5	2.5	2.4	2.7	2.8
教 育 費	13.6	13.6	12.9	11.8	13.3	10.5	11.9	13.0	9.2
災害復旧費	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.8	0.0
公 債 費	9.4	8.7	8.9	9.6	10.5	11.2	9.6	10.6	10.8
予 備 費	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
合 計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

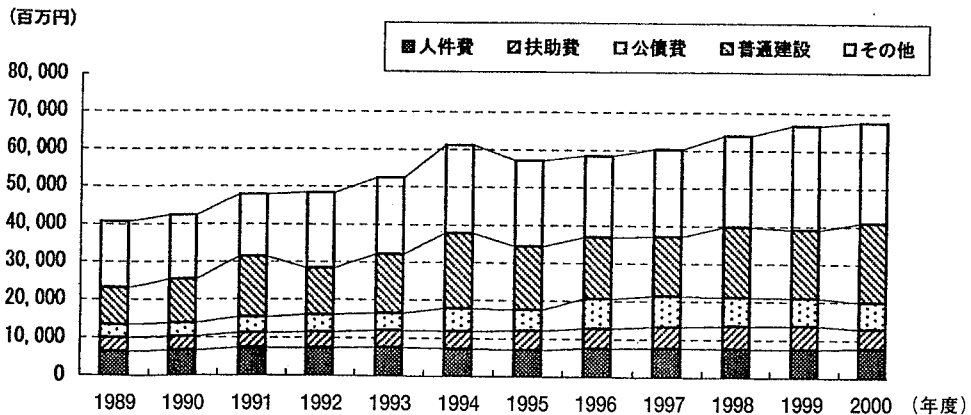
（出典）鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

図4 1999年度全国中都市における一般会計歳出決算の状況(目的別)



(出典) 総務省編『地方財政白書(平成13年版)』2001年, 141ページより作成。

図5 鳥取市における一般会計歳出決算の推移(性質別)

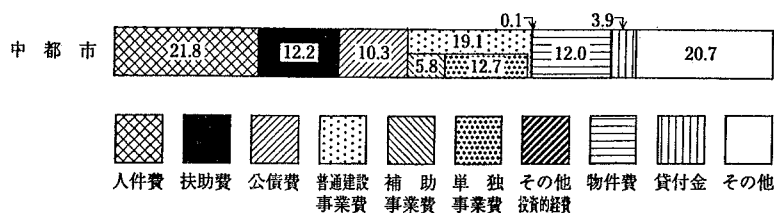


(単位: 百万円)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
人件費	6,300	6,504	7,238	7,139	7,471	7,193	6,936	7,451	7,539	7,525	7,476	7,740
扶助費	3,645	3,736	3,917	4,305	4,379	4,570	5,045	5,248	5,628	5,900	6,114	5,092
公債費	3,467	3,568	4,131	4,521	4,637	6,030	5,537	7,807	8,192	7,619	7,357	7,128
普通建設	9,580	11,461	15,990	12,364	15,655	19,968	16,778	16,231	15,646	18,684	18,135	20,903
その他	17,606	16,995	16,459	20,019	20,263	23,390	22,789	21,683	23,236	24,168	27,607	26,706

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

図6 1999年度全国中都市における一般会計歳出決算の状況(性質別)



(出典) 総務省編『地方財政白書(平成13年版)』2001年, 142ページより作成。

ところで、こうした性質別分類を少し加工して、経費を「義務的経費」「投資的経費」および「その他の経費」の3つに分類することもできる。

義務的経費は、人件費、扶助費および公債費からなっており、その支出が義務づけられている経費である。投資的経費は、道路、橋りょう、学校、公営住宅等の建設等行政水準の向上に直接寄与する経費で普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費からなっている。その他の経費は、義務的経費及び投資的経費以外の経費で、物件費、維持補修費、補助費等、繰出金、積立金、投資及び出資金、貸付金等である。

この分類にしたがって、鳥取市における歳出構造の推移をみると、人件費と扶助費および公債費を合わせた義務的経費の割合が小さく、普通建設事業費など投資的経費の割合が大きいという特徴をもっている。

ここで、非常に重要なことを指摘しておかなければならない。すなわち歳出を義務的経費と投資的経費、その他に分類する性質別分類について、これまで財政学的に、つぎのような説明が行われてきたが、果たして正しいであろうか。

「このように地方公共団体の経費を義務的経費、投資的経費、その他の経費の3つに分類するのは、財政の健全性、弾力性を測定する場合重要なポイントとなるからである。すなわち歳出総額に占める義務的経費の割合が低く、建設事業費のような行政水準の向上に積極的に寄与する投資的経費の割合が高いほど財政構造は弾力性が大きく、健全な財政であるといえるのである。」(石原信雄、嶋津昭監修『四訂 地方財政小辞典』ぎょうせい、1998年)

この指摘にみられるように、これまで義務的経費や投資的経費などの性質別分類が用いられてきた理由は、主として、地方財政の健全性や弾力性を把握するためであると説明されてきた。すなわち、義務的経費は、地方自治体にとってはその支出が任意に削減できない義務づけられたものであり、極めて硬直性の高い経費であるとされる。したがって義務的経費が増加することは、投資的経費に振り向けられる財源が減少して、財政運営の自由度が低下するというわけである。

周知のように、このような理解から、地方財政運営において、公務員定数や人件費の増大が絶えず問題視され、「ラスパイレス指数」等を指標にしてその抑制が国によって指導されてきた。また、1980年代以降繰り返されている自治省通達による「地方行革」の最大眼目は、職員定数・人件費の合理化であった。しかし、このように、地方財政運営においてもっぱら投資的経費財源を大きくすれば、「健全財政」だと評価することは、果たして妥当なことであろうか。

たしかに、地方自治体の建設事業は、地域社会の共同需要を充足させるために必要な社会資本整備という重要な役割がある。しかし、地方自治体の建設事業の内容や性格の吟味もなく、マクロの数値で義務的経費抑制＝投資的経費割合の増大が財政運営上健全であり、すべて住民の共同需要を充足する有益な事業であるという前提をおくことは極めて一面的である。このことは、平成不況対策のために国による公共事業促進措置のもとで、住民需要や維持管理費、採算性を無視した不要不急の大規模プロジェクト事業や「ハコモノ」づくりの建設事業を増大して、地方債残高の膨張と地方財政危機を深めてきた現状をみれば、間違いであることは明らかであろう。

したがって、従来の見方のように、地方財政の不健全性や硬直性を、主に人件費を原因とする義務的経費の増大にある、とする考えは事実を反映していない。つまり、これからの地方財政は、公債費の増大による義務的経費の圧力と、普通建設事業費による投資的経費の圧力と、大型施設の経常的維持費と、この3面から、地方財政歳出の硬直性は、さらに進んでいこうとしているのであって、従来の人件費を主要因とする義務的経費の増大を、地方財政の硬直性や不健全化の指標とする

ことは、もはや現実的ではないということである。

もともと、行政主体における人件費の性格は、企業経営における人件費の性格とは必ずしも同一ではない。企業経営の場合には、原則として人件費は明らかにコストの一部であり、他の条件を一定とすれば、人件費が少なければ少ないほど、相対的に利潤の上昇をもたらす、企業活動の成果を増大させることができる。しかし、これに対し行政活動の分野においては、人件費の支出そのものが直接行政サービスを意味し、行政上の成果につながる場合が少なくない。

とくに、行政主体の中でも、国の場合には、一般会計に属する職員の大部分は企画・立案等の内部管理業務に従事しているので、行政の最終成果という観点からは、人件費は間接的経費に属するものが多い。それに対して、地方自治体の場合には、義務教育諸学校や高等学校の教職員、警察官、消防職員、保健所職員、社会福祉施設関係の業務に従事する職員、農業改良普及員、清掃業務に従事する職員など、その大部分が住民への直接サービスに従事するものであり、そのための人件費が大部分を占めているのである。したがって、このような地方自治体の人件費の性格には、社会経済の発展や行政の進歩に伴って、必然的にその規模や財政全体における支出を増大させる要因を含んでいることを理解しておかなければならない。

II 鳥取市における公共事業の展開と市債残高の累積

ところで、鳥取市の場合、図5でみたように公債費と普通建設事業費は、いずれも1990年代に入ると顕著に増加しはじめている。これは、言うまでもなく、バブルの崩壊とそれともなう景気対策のために地方債の発行に依存する公共事業が大規模に展開されたことによる。とりわけ、現在公債費はますます大きな割合を占めるようになってきており、鳥取市財政の硬直化をすすめる最大の要因となりつつある。他方、普通建設事業費の増加は、公共事業が、バブルの時代には内需拡大のテコとして、また1990年代のバブル崩壊の時期には景気浮揚策として強力に推進され、この政府の政策に地方自治体が広範に協力させられたことが、その主な原因である。

すなわち、国の補助金支出を削減しながら、しかも政府の経済対策に地方を動員していく手段として、地方単独事業を拡大させ、そのための財源に地方債の大量発行を認め、地方債の元利償還と一般財源補填のために地方交付税を利用する、という手法がとられた。つまり、国は補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金の一部を地方交付税で返済できるようにした。これによって、地方自治体は借金がし易くなる。政府による、この地方債許可と地方交

表4 鳥取市の普通建設事業費における補助事業費と単独事業費の推移

(単位: 千円)

年 度	1996 年度		1997 年度		1998 年度		1999 年度		2000 年度	
	金 額	一般財源	金 額	一般財源	金 額	一般財源	金 額	一般財源	金 額	一般財源
6 普通建設事業費	16,318,031	3,974,971	14,764,012	3,031,755	17,643,116	3,552,409	16,792,051	4,171,766	19,827,456	5,456,812
(1) 補助	6,210,541	225,401	5,391,305	244,560	4,503,329	169,895	6,354,440	73,435	4,199,954	107,686
(2) 単独	9,203,244	3,500,503	8,684,484	2,598,231	12,428,841	3,128,233	9,575,786	4,086,514	14,940,973	5,091,714
(3) 受託	236,930	—	119,300	—	9,800	—	67,953	—	96,484	0
(4) 事業負担金	667,316	249,067	568,923	188,964	701,146	254,281	792,872	11,817	590,045	257,412

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

付税措置とをセットにした地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、公共事業が拡大し地方財政の借入金を急増させる結果になったのである。

鳥取市でも、この政府の財政手法によって、表4にみられるように1996年には92億円であった単独事業が、2000年には149億4000万円へと、急膨張していった。しかも、増加しつづける単独事業に毎年多額の一般財源が使われてきたことは、一般財源の投入が縮小しつづける補助事業とは極めて対称的である。こうして、補助事業の膨張を超えるスピードで単独事業の割合が急増し、全体としての鳥取県における公共事業費は、1990年代に入って顕著に膨張していったのである。

ちなみに、1992年度から現在までの間で、鳥取市が建設した主な大型プロジェクトの一覧を表5に示しておこう。これらは、10億円以上の建設費を要した事業をピックアップしたものである。驚くべきことに、ここに掲げたいずれの事業も全て単独事業である。

表5 鳥取市における大型プロジェクト事業

事業名	事業年度	事業費
わらべ館	1992～1994	30億4900万円
バードスタジアム	1993～1994	40億3000万円
なごみ苑	1993～1994	23億800万円
やまびこ館（歴史博物館）	1995～2000	56億7300万円
とっとり出合いの森	1995～1998	25億2300万円
湖山池周辺整備	1995～2000	40億7800万円
鳥取環境大学	1998～2000	71億3400万円
さわやか会館（障害者福祉センター）	2000	20億1200万円

（出典）鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

以上のような経緯によって、公共事業の遂行を主な原因として生じた鳥取市財政の借入金である市債残高は、表6および図7に示したように、1991年には366億円であったものが、2000年度末現在では約800億円で、この10年間で2.2倍にのぼっている。そして、この額は、先に示した鳥取市の年間一般会計予算総額をはるかに超えるものとなっている。

こうした莫大な市債の借入先は、どこなのであろうか。それを示したのが表7である。1999年度末市債現在高737億円のうち、その62.9%は政府資金によって借り入れされている。第2位には市中銀行の21.6%、第3位は公営企業金融公庫14.7%の順である。

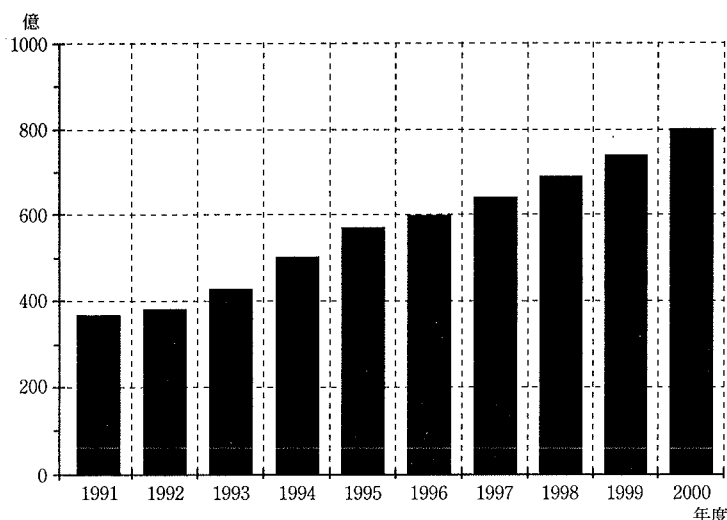
鳥取市債の最も有力な借入機関である政府資金は、資金運用部資金と簡保資金から成っている。資金運用部資金は、郵便貯金、厚生年金保険、国民年金保険の保険料からの預託金などを原資としており、これまで大蔵大臣が運用管理してきた。また、簡保資金

表6 鳥取市の市債残高の推移

区分	年度末現在高
1991年度	366億3592万円
1992年度	380億8554万円
1993年度	427億7900万円
1994年度	498億6500万円
1995年度	566億0722万円
1996年度	602億5009万円
1997年度	638億9409万円
1998年度	686億5459万円
1999年度	737億0450万円
2000年度	799億6515万円

（出典）鳥取市総務部財政課提供資料により作成。

図7 鳥取市の市債財高の推移



(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

圧倒的に資金運用部資金に依存している。今後、この資金運用部資金の利用は、郵便貯金の資金運用部への委託制度の廃止など財政投融资の改革にともなって、どのように変化していくか。地方自治体が対応を迫られる課題となっている。

つぎに、公庫資金であるが、公庫資金は公営企業金融公庫によって融資される資金である。公営企業金融公庫は、とくに低利かつ安定した資金を必要とする地方団体の公営企業の地方債に資金を融通する目的をもって、1957年に設立された政府関係金融機関であり、本来の融資対象は公営企業債である。しかし1977年度以降においては、臨時的な措置とはされているものの、一般会計事業である地方道整備事業・河川等整備事業・高等学校整備事業に係る地方債についても融資対象としている。鳥取市の場合には、この公営企業金融公庫による市債の引き受けは、全体の14.7%となっている。

Ⅲ 財政指標からみた鳥取市財政の特徴

以上の分析から、鳥取市の財政は、1990年代に入り、市債の発行額を急増させ、その結果として市債残高の累積を招いてきたことがわかる。この鳥取市の傾向は、類似都市との比較においても際

は、簡易生命保険および郵便年金の積立金であり、郵政大臣が管理運用してきた。この2種類の政府資金は、従来は利率も低く、償還期間も一般会計債では最高25年、公営企業債などでは最高30年となっており、地方債の原資としては最も良質のものとされてきた。しかし、近年は、民間資金等の金利低下により、利率の面では特に低いとはいえなくなってきている。鳥取市の場合には、資金運用部資金は政府資金の68.1%を占め、簡保資金は31.9%であり、

表7 鳥取市債の借入先および借入金額
(一般会計)

(単位: 千円)

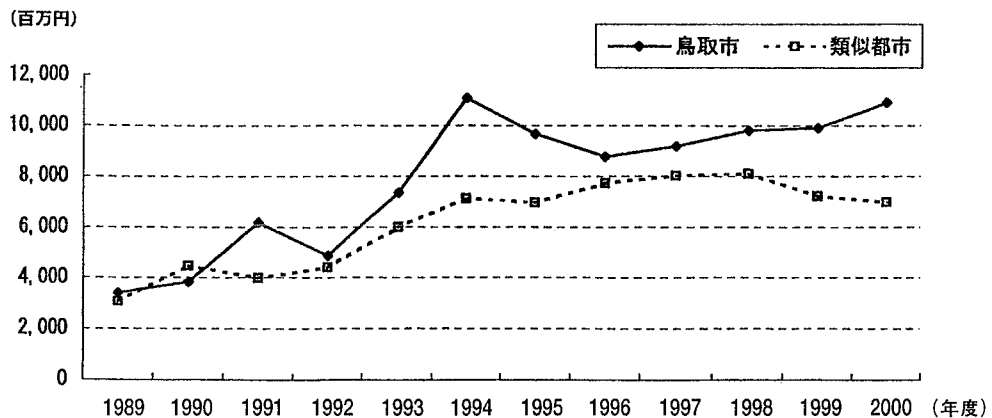
区 分	1999年度末現在高
1. 政府資金	46,336,030 (62.9%)
(1) 資金運用部	31,570,484
(2) 簡易保険局	14,765,546
2. 公営企業金融公庫	10,838,446 (14.7%)
3. 市中銀行	15,940,025 (21.6%)
4. 保険会社等	16,700 (0.0%)
5. 共済等	554,767 (0.8%)
6. その他	18,530 (0.0%)
合 計	73,704,498 (100.0%)

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料により作成。

立っている。その比較をする前に、類似都市とは何かについて説明しておこう。

類似都市とは、毎年度、市町村からの報告に基づいて、総務省が作成する「類似団体別市町村財政指数表」にいう類型別の類似団体のことである。たとえば、1999年度では、都市について31類型が設定されている。鳥取市は1986年度から「IV-3」に分類されており、この「IV-3」には全国で9団体ある。それら9団体は、鳥取市の外に帯広市、つくば市、上越市、松本市、米子市、松江

図8 鳥取市と類似都市における市債の推移

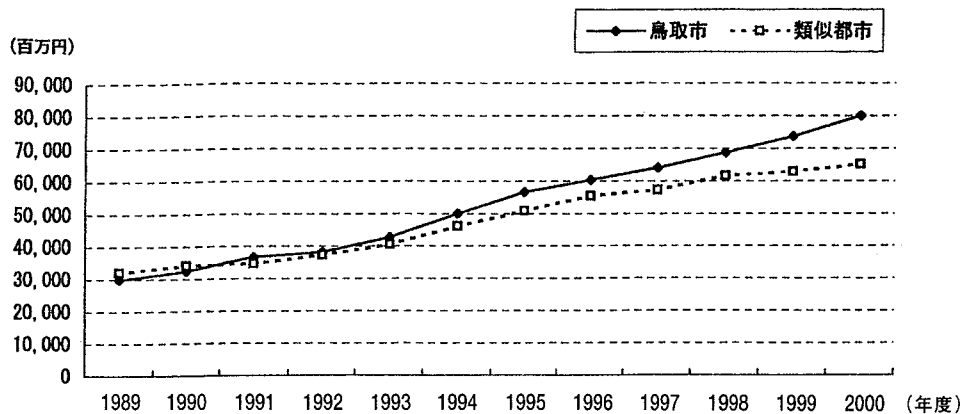


(単位：百万円)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
鳥取市	3,395	3,833	6,163	4,851	7,347	11,076	9,669	8,752	9,168	9,808	9,893	10,895
類似都市	3,073	4,462	3,979	4,409	5,999	7,110	6,958	7,716	8,015	8,085	7,214	6,975

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

図9 鳥取市と類似都市における市債残高の推移



(単位：百万円)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
鳥取市	29,970	32,444	36,636	38,086	42,779	49,865	56,607	60,250	63,894	68,644	73,704	79,965
類似都市	32,170	34,140	34,679	37,238	40,505	46,170	50,864	55,332	57,224	61,518	62,795	65,179

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

市、山口市、都城市である。この「IV-3」の基準は、人口13万人～23万人、産業構造が第2次産業と第3次産業の合計で85%以上～95%未満で、かつ第3次産業が55%以上の都市となっている。

そこで、2種類の図を掲げることによって、現在鳥取市の困難な財政状況をみておこう。1つは図8であり、鳥取市および類似都市の一般会計における市債発行額の推移を示したものであり、もう1つは図9で、鳥取市および類似都市の一般会計における市債残高の推移をみたものである。いずれも、1990年代に入るまでは、鳥取市の市債の発行額および市債残高は類似都市に比べ低かったのに、1990年代には急速に増加し、鳥取市は類似都市を追い越して、なおかつ、そのひらきはますます広がる傾向にある。この点は、現在鳥取市財政の状況をみる場合、決して見のがすことのできない特徴となっている。

しかし、これをもって鳥取市財政が危機的な状況にあると早断することはできない。なぜなら、たとえ多額の借金をかかえているとしても、それを返済できる余裕があれば、いずれ改善する見込みがあるからである。そこで、市債残高以外の指標を用いて鳥取市財政の状況を多面的に分析してみよう。

表8をみられたい。この表は鳥取市を含んだ類似都市を、さまざまな財政指標を用いて比較したものである。

第1に、財政力指数からみた鳥取市の財政の特徴について。

財政力指数とは、地方交付税法の規定により、算定した基準財政収入額を基準財政需要額で割って得た数値の過去3年間の平均値である。この数値が1を超える場合はもちろん、1に近い地方自治体ほど普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があることを意味し、自治体の財政力を示す指数として用いられている。

この財政力指数から類似都市の財政状況をみると、表8のように、鳥取市は9市のうちで7番目にあり、財源に余裕があるわけではなく、財政力が弱い方に属しているのがわかる。

第2に、自主財源比率からみた鳥取市の財政の特徴について。

自主財源比率とは、地方自治体の財源総額のなかで、その自治体が自主的に収入しうる財源の割合をいう。その財源とは、地方税、分担金及び負担金、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰入

表8 1999年度類似都市9市および県内4市の財政指標比較

区 分	財政力指数	自主財源 比率 (%)	義務的経費 比 率 (%)	経常収支 比率 (%)
鳥取市	0.684 ⑦	47.6 ⑦	31.4 ①	71.2 ①
帯広市	0.538	44.6	43.4	84.2
つくば市	0.948	65.6	36.0	80.4
上越市	0.740	60.3	33.6	77.0
松本市	0.864	58.8	35.5	74.0
米子市	0.760	52.6	33.5	80.9
松江市	0.693	48.1	34.6	88.8
山口市	0.732	54.6	40.7	78.5
都城市	0.505	39.9	43.7	78.5
類似都市 平均	0.718	52.5	36.9	79.3
鳥取市	0.684 ②	47.6 ②	31.4 ①	71.2 ①
米子市	0.760	52.6	33.5	80.9
倉吉市	0.491	39.3	39.5	86.3
境港市	0.556	39.8	44.5	89.3
4市平均	0.623	44.8	37.2	81.9

※丸数字は、4市及び類似都市の中での鳥取市の順位を示す。

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

金、繰越金などがそれにあたる。自主財源が多いことは自治体行政の自主性と安定性を確保することになるので、自主財源比率が高いことが望ましい。

この自主財源比率からみると、鳥取市は類似都市の中では7番目に低く自主性、安定性という点からは弱い財政構造になっている。

第3に、義務的経費比率からみた鳥取市財政の特徴について。

義務的経費比率とは、地方自治体の歳出総額の中で、その支出が義務づけられ任意に節減できない経費が占める割合をいう。この義務的経費には人件費、扶助費、公債費の3つの費目が入る。そこで義務的経費比率が低いほど財政構造の弾力性が高いことを意味し、財政の健全性を計る代表的な指標といわれている。

この義務的経費比率からみると、鳥取市のそれは非常に低くなっている。また、類似都市の中でも鳥取市の義務的経費比率は最も低い。その原因は、鳥取市の人件費の割合が極めて低いことによる。ちなみに、鳥取市の歳出の総額に占める人件費の割合は11.2%である。これを類似団体の16.5%と比較すると、かなり低い。したがって義務的経費比率からみると、鳥取市財政は弾力性が高く財政が健全であることになる。

第4に、経常収支比率からみた鳥取市財政の特徴について。

経常収支比率とは、人件費、扶助費、公債費等の義務的性格の経常経費に、地方税、地方交付税、地方譲与税を中心とする経常一般財源収入が当てられる割合をいう。通常、都市にあっては75%、町村にあっては70%程度が妥当であると考えられ、これがそれぞれ5%を超えると、その地方自治体は弾力性を失いつつあると考えられている。

この経常収支比率からみると、鳥取市は71.2%と極めて低く、類似都市の中でも最も低い比率となっている。その理由は、またしても鳥取市の人件費の低さによることはいうまでもない。

以上、4種類の指標によって、鳥取市財政の特徴を分析した。分析結果からわかるように、第1と第2の観点からは、鳥取市財政の基盤は弱く、安定性に欠けるという結論が導かれる。他方、第3と第4の観点からは、弾力性があり健全な鳥取市財政というイメージが浮かび上がってくる。一見すると相互に矛盾した結果が出たことになる。どちらが本当なのか。その答えの結論をいえば、どれも本当なのである。物事は、どの視角から眺めたかによって、異なった姿に見えることが多い。財政もその例外ではないのである。

しかし、以上の結論で満足するわけにはいかない。上記の分析からは、異なった角度から見た鳥取市財政の姿を述べたにすぎない。トータルに見た鳥取市財政の姿を、つぎに明らかにしなければならない。第1、第2、第3、第4の観点からの分析を総合すると、鳥取市財政は全体として、つぎのような特徴をもっていることがわかる。すなわち、鳥取市の財政構造は、他の類似都市に比べて、財政基盤は弱く安定性に欠ける。しかし、鳥取市は財政歳出に占める人件費の割合が著しく低いために、財政の弾力性が保たれ、これによって財政基盤の弱さを補っている。——ここに、現在鳥取市の財政構造の特徴がある。

Ⅳ 鳥取市における人件費の抑制と市直営業務の委託化の推進

では、人件費の割合が鳥取市では、なぜこんなに低いのか。そこには何ら問題はないのか。この点を、つぎに検討しよう。

鳥取市財政における人件費の割合が低い原因は、格段、市役所職員の給与が低いからというわけではない。では、つぎに考えられることは、行政の規模のわりに職員の数が少ないということであろう。そこで再び、鳥取市の職員数を類似団体との比較でみておこう。

表9をみられたい。2000年度現在、鳥取市では、一般行政職713名と特別行政職58名とを合わせて、771名の職員が働いている（公営企業等の職員は除く）。他方、類似団体の平均職員数は一般行政職員800名、特別行政職177名で、計977名となっている。鳥取市の職員数と類似団体の職員数を比較すると、鳥取市は類似団体より一般行政職の職員で87名少なく、特別行政職で119名も少なく、全体で206名も少ないことがわかる。明らかに、鳥取市の人件費が低く抑えられてきたのは、こうした行政規模のわりには職員の数が少ないことが原因となっている。

では、なぜ鳥取市においては職員の数が少ないのか。鳥取市においても、人口では1980年には13万1060人であったものが、2000年度には15万3000人と順調に伸びつづけてきたし、それにともなって鳥取市も市民のニーズの増大と多様化に応えるため、さまざまな試みを行ってきた。仕事の量も増大し、その範囲も拡大してきたことはまちがいない。しかし、それに対応して職員数を抑えてこれたのは、なぜだったか。

その答えは、これまで鳥取市が直営で行っていた業務を、積極的に市の外郭団体や民間会社に委託してきたためである。これによって、鳥取市は、その分野の職員数を減らし、人件費の増大を抑えようとしてきたのである。

鳥取市の場合、1980年代の後半から、これまでの市直営の業務の委託が積極的に行われるように

表9 2000年度現在鳥取市の職員数

(単位：人)

	鳥取市 現在職員数	類似団体 現在職員数
議会・総務	160	199
議会	9	10
総務	151	189
税務	59	64
福祉	329	335
民生	271	232
衛生	58	103
経済	60	77
労働		
農林水産	42	55
商工	18	22
土木（建設）	105	125
一般行政 計	713	800
内一般管理	384	465
教育	58	177
消防		
特別行政	58	177
普通会計 計	771	977
病院	369	
水道	98	
その他	81	
公営企業等会計 計	548	
合 計	1,319	

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

なった。業務委託の対象となった分野は、市民会館や体育館、文化センターなどの公共施設の管理運営、小中学校の警備、学校給食の調理業務などである。具体的には、つぎのようにして業務の委託がすすめられていった。

1985年度には市の下水道ポンプ場業務の管理が民間の建設会社に委託された。また、1987年度には、小中学校の警備がセコムと山陰警備保障に委託。1994年度には、市立の養護老人ホームである敬生寮の管理運営が、社会福祉法人である鳥取福祉会に委託。同年には、鳥取市民会館の管理運営が財団法人鳥取市教育福祉振興会に委託。また同年には、市のテニス場やアーチェリー場などの体育施設の管理運営が民間に委託された。1997年度には、小中学校の給食調理業務を財団法人学校給食会に委託。1998年度には、文化センターやこども博物館、勤労青少年ホームの管理運営を財団法人鳥取市教育福祉振興会に委託。同年、市民体育館の管理運営を財団法人鳥取市公園・スポーツ施設協会に委託している。

以上のようにして、広範に従来の鳥取市の直営業務が市の外郭団体や民間会社に委託されていったのである。こうした委託によって、どれほど鳥取市は人件費を節約することができたのであろうか。手元に、非常に興味深い資料がある。これまでに委託された諸施設のうち、1998年に委託された鳥取市民体育館と勤労青少年ホームについて、委託前と委託後の人件費を比較した資料である。

まず、鳥取市民体育館について、委託前の人件費は市職員分7人分（非常勤職員4人を含む）で3019万7000円であった。しかし、委託後では、6人分（すべて非常勤職員）で1120万円である。まさに、3分の1弱にまで人件費は低下している。つぎに、勤労青少年ホームでは、委託前の人件費は市職員3人分（非常勤2名を含む）は1210万円であった。しかし、委託後には、4人分（すべて非常勤職員）で620万円に下がっている。まさに、2分の1の人件費になった。

こうした手法によって鳥取市は、従来の直営業務の職員を他の業務分野へと移動させ、全体として職員数をさほど増やすことなく、行政の需要の増大と多様化に対応してきたのである。ここに、鳥取市財政の歳出において、人件費の占める割合が他の自治体と比較して著しく低い理由がある。

現在までのところ、鳥取市は民間への業務委託も行っているとはいえ、上記のように、財団法人などの市の外部団体への委託が主流をなしている。しかし今後、民間への委託が拡大してくれば、鳥取市のコントロールがおよばない事態となり、営利目的のために市民へのサービスの質が低下したり、そこで働く従業員の労働条件が著しく悪化する可能性がある。鳥取市としては、民間や法人にかぎらず委託先の状況を調べ、上記の問題がないかどうかをよく調査したうえで、今後の業務委託については慎重に対応すべきであろう。

V 転換期にある鳥取市財政

ところで、このように鳥取市が人件費の抑制によって財政の硬直化を防ごうとしてきた理由には、忘れてはいけない重要な歴史的教訓があった。それは1955年、鳥取市が財政再建団体に転落して以降1964年までのほぼ10年間にわたり、国の厳しい管理のもとで、困難な財政運営を余儀なくされたことである。再び、その時のようなみじめな財政状況にならないように、鳥取市の財政担当者が日頃の財政運営に心がけてきた。財政の硬直化を招きやすい人件費の増大や市債の発行を抑えたり、たとえば借金が必要になっても返済できるように減債基金をたえず蓄積してきたことも、その努力のあらわれである。

表10 鳥取市における基金残高の推移

(単位：千円)

基金の名称	1991年度末	1992年度末	1993年度末	1994年度末	1995年度末	1996年度末	1997年度末	1998年度末	1999年度末	2000年度末
1 財政調整	1,240,294	1,240,295	1,240,295	1,240,295	1,240,003	1,240,002	540,002	540,002	540,002	541,626
2 減債	7,284,017	9,148,258	9,943,191	10,419,387	10,808,740	10,420,515	9,274,367	8,321,009	8,347,125	6,730,322
3 人づくり・まちづくり	201,416	202,160	202,353	200,228	299,672	302,157	313,002	314,046	314,045	314,045
4 大学設立	441,368	468,719	489,617	506,199	511,494	520,072	1,223,586	629,704	1,183,598	1,286,863
市制施行100周年記念	986,913	1,109,303	1,077,266	538,330						
5 福祉施設整備	3,050,641	3,393,892	3,414,594	1,484,690	957,099	784,992	401,683	458,949	513,076	472,926
6 生涯学習振興		120,067	125,387	130,763	132,343	234,168	210,595	136,600	137,196	137,590
図書整備	28,346									
文化施設整備	76,572									
7 体育施設整備	49,980	453,267	412,800	228,306	230,612	233,693	235,404	236,573	237,629	238,339
8 地域福祉	102,000	305,000	545,000	549,340	545,000	545,000	545,000	545,000	547,600	547,600
9 腎ぞう疾患等難病対策	51,288	52,052	53,297	52,184	52,748	52,519	49,808	46,770	43,242	39,400
10 市行造林	11,623	11,623	12,579	13,795	15,720	15,721	16,907	16,907	16,907	16,907
11 市営住宅建設	389,967	365,063	346,466	268,546	204,130	190,986	123,955	8,961	10,537	10,802
12 教育福祉振興	57,673	57,814	57,120	54,520	51,476	50,733	50,046	50,023	50,223	50,159
13 市立学校	3,060	3,242	3,376	3,484	4,059	6,182	6,212	6,232	6,249	6,259
14 特殊学級教育振興	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200
15 青少年育成	11,582	11,859	11,856	11,858	12,864	12,770	12,620	12,460	12,552	12,372
16 少年スポーツ振興	12,078	16,762	15,657	15,725	15,729	15,879	15,950	16,003	16,042	16,066
水田農業確率	8,759									
17 中山間地域農村活性化			10,000	10,073	10,276	10,487	10,555	10,608	10,656	10,688
18 農集事業推進				45,563	123,375	246,508	385,433	460,847	480,565	450,763
19 公共下水道推進					2,100	4,510	25,526	38,040	43,554	43,663
20 農業振興						284,000	334,721	385,031	435,650	468,035
21 少子化対策基金									213,039	18,112
22 環境大学奨学金基金										107,000
小 計	14,008,777	16,960,576	17,962,054	15,774,484	15,218,640	15,172,094	13,776,572	12,234,965	13,160,687	11,520,737
23 国民年金印紙購入	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
肉用牛特別導入事業	5,780	5,785	5,794	5,803	5,810	5,815	5,821	1,683	1,685	0
定額運用基金小計	10,780	10,785	10,794	10,803	10,810	10,815	10,821	6,683	6,685	5,000
合 計	14,019,557	16,971,361	17,972,848	15,785,287	15,229,450	15,182,909	13,787,393	12,241,648	13,167,372	11,525,737
24 介護給付費等準備基金										72,728
25 介護保険円滑導入基金									919,388	233,929
26 土地開発	1,472,746	2,066,503	2,150,002	2,223,140	2,259,902	2,283,879	2,299,434	2,314,597	2,324,918	2,329,920

(出典) 鳥取市総務部財政課提供資料より作成。

しかし、こうした努力にもかかわらず、鳥取市の財政は、現在大きな歴史的転換期を迎えている。それはどういう意味なのか。

第1に、1990年代の鳥取市における大規模異な公共事業の展開が、前述したように市債の発行を活発にし、現在、膨大な市債残高をかかえていることである。そのために毎年の歳出における公債費の割合が高まり、鳥取市財政の硬直化がすすんでいる。これは、以前にはなかった新たな財政上の変化である。従来は人件費の低さが義務的経費の増大を抑えて財政が硬直的になることを防げてきた。ここに鳥取市財政の特徴があった。しかし、現在では、公債費の割合が年々高まり、これが義務的経費を膨張させ財政硬直化をすすめてつある。

第2に、これまで鳥取市が借入金の返済のために蓄積してきた財政調整のための基金が、この間、急速に減ってきていることである。表10をみられたい。これは鳥取市における基金の種類の推移を示したものである。これらの基金の中で財政調整に使える基金は1の財政調整基金と2の減債基金であり、他はそれ以外の目的をもつ基金である。この1と2の基金は、いずれも1997年頃からとりくずされ始めている。とりわけ、これまでの多額の積立が行われてきた減債基金の減少のスピードは年々激しくなっている。鳥取市の試算では、市の第7次総合計画の2001年から2005年まで、毎年11億ずつ減り、2005年度では、減債基金は2000年度残高67億3000万円から56億減の11億程度しか残らないとみられている。このことから鳥取市は、2006年以降、厳しい財政運営に直面することが予想される。

第3に、国家財政の莫大な赤字と地方分権化の進行を理由に、現在、国は地方へ配分する地方交付税や国庫支出金を削減する方針を打ち出している。このため、各自治体は今後、地方交付税や国庫支出金が減額されることを見越して、歳入計画を立てざるをえないほど切迫した事態となっている。この影響を最も受けるのは、これまで、国からの依存財源に多くたよってきた地方自治体であることは言うまでもない。前にみたように、地方交付税や国庫支出金、地方債など依存財源が歳入の5割を超えている鳥取市は、この影響を非常に強く受けることになる。

以上3点は、明らかに鳥取市財政が、従来とはちがった局面に至っていることを示している。まさに、「転換期にある鳥取市財政」と述べるゆえんである。

お わ り に ―― 鳥取市財政の今後の課題と展望 ――

では、今後、どのようにすれば鳥取市はこの局面を打開できるのか。その点を、最後に鳥取市財政の課題として述べておこう。

本稿におけるこれまでの分析によって、現在の鳥取市が、従来にはなかったような財政局面にさしかかっていることが明らかになった。それだけに鳥取市は、この局面に対応しようと、さまざまな試みを行っている。その具体的な現れの1つが、市町村合併の推進であり、鳥取市においても具体的な検討がすでに開始されている。しかし、合併によるこの広域行政が、果たして現在の財政危機を克服しながら住民へのサービスを充実させることができるのであろうか。市町村合併がもたらすデメリットをよく考え、地元住民や行政関係者の下からの声をよく聞いた上で、判断する必要がある。財政危機だからといって、自治体100年の計であるこの市町村合併問題に早急な結論を下してはならない。

私には、市町村合併を推進する前に考えておかなければならない重大な課題があるように思われ

る。それは、以下のとおりである。

第 1 に、1990 年代のバブル崩壊以降における国と地方自治体による財政政策が、膨大な自治体の財政赤字を生み財政危機を招いた。その深刻な反省の上にたって、今後の財政政策を立てることである。

すなわち、現在の地方財政危機の根本原因は、バブル崩壊以降、国が景気対策と 630 兆円にものぼる公共投資基本計画にもとづき、景気回復のための公共事業の推進に自治体財政を動員してきたことにある。国の補助金支出を削減しながら、しかも政府の景気対策に地方を動員していく手段として、地方単独事業の拡大→そのための地方債の大量発行→地方債の元利償還と一般財源補填のための地方交付税の利用、という巧妙な手法がとられた。つまり、補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金が一部を地方交付税に算入できる、事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という事態が押し進められたのである。政府による、この地方債許可と地方交付税措置とをセットにした地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借入金を急増させる結果になった。

このように、景気対策を優先した公共事業のあり方といい、地方債と地方交付税との組み合わせによる地方単独事業の拡大といい、さらに、本来一般財源であるべき地方交付税の特定財源化といい、いずれも軌道を逸した財政政策の手法がとられ、自治体の財政を急速に悪化させていったのである。再び、このような事態を引き起こしてはならない。そのためには、公共事業に過度の景気回復効果を期待するのではなく、公共事業は国民の生活安定と経済基盤の整備を目的としたインフラ整備という本来の役割にもどすことが必要である。公共事業の景気刺激効果が年々弱まっていることが実証されてきている以上、従来のようなやり方は根本的に反省されなければならない。

第 2 に、地域経済の活性化のためには、従来のような公共事業に過度の期待をよせるのではなく、社会保障のもたらす経済効果に注目する必要がある。

すなわち、景気を刺激する点では、公共事業よりも社会保障の方がその効果は高いというデータがある。表 11 をみられたい。この表は鳥取県が作成したもので、1000 億円を社会保障部門、医療・保険部門、公共事業部門それぞれに投資した場合の経済効果を試算したものである。みるように、社会保障部門の方が生活誘発額、粗付加価値誘発額、雇用効果ともに公共事業部門を上まわるという結果が出ている。そうである以上、これまでの公共事業に偏った景気対策から、社会保障を重視した景気対策へと視点を変えてみる必要があるであろう。このことは同時に、高齢社会における安心・安定の地域社会を築くことになるという一石二鳥の効果が期待できることでもある。

表 11 鳥取県において 1000 億円投資した場合の経済効果

	生産誘発額（億円）			粗付加価値誘発額（億円）			雇用効果 （人）
	1次波及	2次波及	総 額	1次波及	2次波及	総 額	
社会保障部門	1,251	426	1,677	828	278	1,106	25,062
医療・保険部門	1,212	300	1,512	705	195	900	12,289
公共事業部門	1,380	231	1,611	671	151	822	10,579

（出典）鳥取県企画部統計課提供資料により作成。

第3に、「市場の失敗」を克服するとともに、「政府の失敗」をも修正するため、実質的に住民の参加を促進し、住民の自主的な活動諸団体と協力することによって、住民のニーズに依拠した地方自治体を創ることである。

最近、特に高齢者介護や地域福祉、地域医療、健康スポーツ、生涯教育、文化活動など住民の行政需要の多様化や、廃棄物、ゴミ処理に関わるリサイクル問題などの分野において、公共サービスが地域住民の参加や協力なしには行なわれにくい領域が広がってきている。そうした状況を反映して、住民の自主的な組織としてのNPOをはじめとするボランティア活動や協同組合活動などの広がりがみられる。したがって、地方自治体はこうした諸団体とパートナーシップをむすびながら、多様な住民ニーズの実現をめざすための社会システムづくりという、新たな地平に向かって積極的に取り組んでいくことが必要である。

しかし、現在の自治体には、上記の課題を避けて、ただちに経済的効率性にもとづく規制緩和・民営化によって公的サービスの守備範囲を見直し、市場原理にゆだねた競争的地方自治を実現しようとする動きがある。だが、この傾向によって過度な経済的効率性を追求することになれば、なるほど、地方財政の赤字は減るにちがいないが、それでは、切実に福祉を必要としながらも福祉サービスへの対価を支払えない人達を生活不安におとし入れ、結果として社会の不安定化を一層増大させることになってしまう。こうした地方自治体の政策では、今後の高齢社会を支えられないことは明らかであろう。

私たちは短絡的に、財政赤字がなくなれば財政危機も克服され则认为てはならない。必要な財政支出を削減したために、国民生活が極めて不安定になり社会の不安定化を一層高める。——このようになれば、一体なんのための財政なのか、根本的に問われることになるであろう。財政は手段であって、それ自体が目的ではない、ということを忘れてはなるまい。

主な参考文献

- 鳥取市企画部企画課『2001市勢要覧』2001年8月。
鳥取市企画部企画課『第6次鳥取市総合計画』1997年3月。
鳥取市企画部企画課『第7次鳥取市総合計画』
鳥取市企画部まちづくり推進課「鳥取市報」2000年4月15日号。
鳥取市監査委員「平成11年度 鳥取市歳入歳出決算及び基金運用状況審査意見書」2000年10月30日。
鳥取市『鳥取市誌1』1972年。
鳥取市企画部統計課『平成11年度版100の指標からみた鳥取県』1998年12月。
鳥取県総務部地方課『平成元年度市町村財政概況（第33集）』1991年3月。
鳥取県総務部地方課『平成2年度市町村財政概況（第34集）』1992年3月。
鳥取県総務部地方課『平成3年度市町村財政概況（第35集）』1993年3月。
鳥取県総務部地方課『平成4年度市町村財政概況（第36集）』1994年3月。
鳥取県総務部地方課『平成5年度市町村財政概況（第37集）』1995年3月。
鳥取県総務部地方課『平成6年度市町村財政概況（第38集）』1996年3月。
鳥取県総務部市町村振興課・財団法人鳥取県市町村振興協会『平成7年度市町村財政概況（第39集）』1997年3月。

鳥取県総務部市町村振興課・財団法人鳥取県市町村振興協会『平成 8 年度市町村財政概況 (第 40 集)』
1998 年 3 月。

鳥取県総務部市町村振興課・財団法人鳥取県市町村振興協会『平成 9 年度市町村財政概況 (第 41 集)』
1999 年 3 月。

鳥取県総務部市町村振興課・財団法人鳥取県市町村振興協会『平成 10 年度市町村財政概況 (第 42 集)』
2000 年 3 月。

鳥取県総務部市町村振興課・財団法人鳥取県市町村振興協会『平成 11 年度市町村財政概況 (第 43 集)』
2001 年 3 月。

財団法人鳥取県市町村振興協会『平成 12 年度市町村要覧』2000 年 12 月。

総務省『地方財政白書 (平成 13 年版)』2001 年。

石原信雄, 嶋津昭監修『四訂 地方財政小辞典』ぎょうせい, 1998 年。

藤田安一「鳥取県における財政危機の現状と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』(地域研究) 第 3 卷
第 1 号, 2001 年 7 月。

藤田安一「現代鳥取県における市町村財政の特徴と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』(地域研究)
第 3 卷 第 2 号, 2002 年 1 月。

(2001 年 10 月 25 日受理)

